

Työ kannustaa enemmän kuin laskelmat osoittavat

HEIKKI HIILAMO

Miksi ihmiset käyvät töissä? Taloustiede ja sosiologia tuntuvat vastaavan tähän eri tavoilla. Yksinkertaistaen taloustieteen mukaan ihmiset tekevät työtä saadakseen taloudellista etua, sosiologian mukaan synnä on osallistuminen tai ainakin osatomuuden välttäminen (Zawadzki & Lazarsfeld 1935; Jahoda & al. 1971; Kortteinen & Tuomikoski 1998). Edelleen yksinkertaistaen taloustiede sanoo, että työssäkäyntiä on verrattava menetettyyn vapaa-aikaan, kun taas sosiologia tuntuu tulkitsevan työn sosiaalisesti oikeudeksi.

Ero ei ole vain teoreettinen, vaan sillä on ratkaisevia poliittisia seurauksia. Mikäli työ tulkitaan oikeudeksi ja ihmiset periaatteessa työhaluisiksi, sosiaaliturva voi olla antelias ja siten torjua tehokkaasti köyhyyttä ja syrjäytymistä. Jos työtä piderään velvollisuutena, sosiaaliturva voidaan tulkita keinoksi työn välttämiseen. Tällöin se on vaarassa johtaa tehottomuuteen, koska siihen turvautuu todellisten avuntarvitsijoiden ohella työtä vieroksuvia vapaamatkustajia.

Käsitys työnteon perimmäisestä merkityksestä vaikuttaa myös siihen, mitä ajatellaan työttömyydestä. Työvoiman tarjontaa painottavassa traditiossa työttömyyden taustalla nähdään liian antelias sosiaaliturva. Työttömät eivät hae töitä, koska on kannattavampaa jäädä sosiaaliturvan varaan. Liberaalin mallin hyvinvointivaltioissa hyvä sosiaaliturva tulkitaan jopa kannusteeksi epäonnistua. Pohjoismaisessa perinteessä työttömyyden syitä on etsitty työvoiman kysynnästä: kaikki olisivat periaatteessa halukkaita töihin, mutta taloudelliset suhdanteet eivät aina takaa, että kaikkien työpanokselle on tarvetta. Perinteisen käsityksen mukaan kaikki kynnelle kykenevät käyvät työssä, sosiaaliturva on vain niitä epäonnisia varten, joilla ei ole mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille. Täystyöllisyys ideana ja tavoitteena kertoo samasta asiasta, kuten myös Suomen perustuslaki, joka takaa oikeuden työhön.

Suomen lama-ajan työvoimapolitiikassa korostui tarjonnan merkitys. Samaan aikaan sosiaali-

poliittiseen keskusteluun tuli aikaisempaa näkyvämmän kannustavuuden teema. Keskustelussa nousi vallalle käsitys, jonka mukaan sosiaaliturva ei enää torju köyhyyttä ja syrjäytymistä, vaan synnyttää hyvinvointitappioita aiheuttavia loukkuja (Työmarkkinoilta..., 2001, 103). Keskustelua ruokkivat niin sanotut kannustinloukkulaskelmat. Laskelmien mukaan eräiden oletusten vallitessa työllistyminen tai työpanoksen lisääminen pienentää käteen jääviä tuloja tai lisää niitä vain hyvin vähän. Todellista käyttäytymistä kuvaavat tiedot osoittavat kuitenkin, että ihmiset käyvät varsin usein työssä, vaikka heillä ei pitäisi olla siihen mitään kannustimia: he saisivat korkeamman elintason sosiaaliturvan avulla. Monet ovat myös työllistyneet, vaikka he ovat laskelmien mukaan olleet kannustinloukussa.

Etukäteen lienee jo selvää, että väljällä määritellyllä kädenväöntö taloustieteen ja sosiologian välillä päättyy jälkimmäisen hyväksi. Kiinnostavampi kysymys onkin se, mistä johtuu kuilu laskelmien ja todellisen käyttäytymisen välillä? Käsitteen aluksi kannustinlaskelmien taustaa ja todellista käyttäytymistä kuvaavien tutkimusten tuloksia. Tämän jälkeen syvennyn laskelmia koskevien oletusten ja käsitteiden puutteisiin. Lopuksi pohdin, miten kannustintutkimusta voitaisiin kehittää.

Kannustinlaskelmat Suomessa

Kannustinlaskelmien ideana on tarkastella, miten sosiaaliturvajärjestelmä yhdessä progressiivisen verotuksen ja tulojen mukaan määrättyjen palvelumaksujen (käytännössä päivähoitomaksujen) kanssa vaikutti kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Kannustimista syntyi Suomessa kiivasta keskustelua vuonna 1994, jolloin eräät laskelmat pyrkivät osoittamaan perheiden tulojen nousevan työttömyyden myötä (Virén 1994; keskustelusta ks. Haataja 1995, 26, 103–104).

Havaittu ilmiö ei sinänsä ollut uusi. Sosiaali-

hallitus julkaisi jo vuonna 1980 tutkimuksen, jossa todettiin, ettei tuotannontekijätulojen nousu näy aina käytettävissä olevien tulojen kasvuna kiristyvän verotuksen ja pienentyneiden tulonsiirtojen vuoksi (Heikkilä & al. 1980). Jo tuolloin oli käytössä kaavamaisia esimerkkilaskelmia havainnollistamaan tilanteita, joissa palkkojen nousu johti nettotulojen pienentymiseen.

Kannustinongelmista käyty keskustelu yhdessä valtiontalouden säästöpainneiden kanssa johti siihen, että sosiaalietuuksia alettiin leikata 1990-luvun puolivälissä. Keskustelun luonnetta kuvaa syksyllä 1994 julkaistun valtiovarainministeriön työryhmämuistion nimi: Tulonsiirtojärjestelmien uudelleenarviointiin pikaisesti. Muistion mukaan ”lapsiperheiden saamiin etuuksiin kohdistettavat säästöt on toteutettava siten, että houkutus työmarkkinoille paremminkin lisääntyy kuin vähenee”.

Paavo Lipposen I hallitus päätti heti virkakautensa alussa eli kesäkuussa 1995 perustaa ministeritason ohjausryhmän koordinoimaan kannustinloukkuongelmien ratkaisua (Kannustinloukkutyöryhmän..., 1996). Tämän jälkeen työnteon kannustimia on parannettu muun muassa leikkaamalla yleisen asumistuen ja kotihoidon tuen tasoa, uudistamalla päivähoitomaksujen määrätymisperusteita, jättämällä työttömyysturvan ja toimeentulotuen tasokorotukset useana vuonna tekemättä sekä kiristämällä työttömyysturvan ja toimeentulotuen saantiehtoja ja sanktioita työstä kieltäytymisestä.

Etuuksien leikkausten vaikutuksia arvioitiin vastaavien esimerkkilaskelmien avulla. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti (1996) sisälsi esimerkkilaskelmia hoitotuen, päivähoitomaksujen ja asumistuen yhteensovituksista. Myös R. Niinivaara (1999) arvioi kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumista esimerkkilaskelmien avulla. S. Autio ja J. Kurjenoja (1998; Kurjenoja 2000) käyttivät samaa menetelmää lapsiperheiden tulojen tarkasteluun. Asumistuen yhteensovitustyöryhmä (Asumistuen..., 2001) tarkasteli muun muassa efektiivisiä marginaaliveroasteita esimerkkitapausten valossa. A. Parpo (2001) täydensi esimerkkilaskelmia mikroaineistolla. V. Laine ja R. Uusitalo (2001) simuloivat joustoparametrien avulla kannustinloukkuryhmän uudistusten kokonaisvaikutuksia työvoiman tarjontaan. Tulosten mukaan työn tarjonta koko väestön tasolla lisääntyi vähän. M. Tuovinen (2000) arvioi kannustinongelmia eri maissa OECD:n korvausasteiden avulla.

Loukkujen purkamisesta huolimatta työttömyys ei ole alentunut toivotulla tavalla.

Miten työttömät käyttäytyvät?

Kannustintutkimuksen perimmäisenä tavoitteena on arvioida, miten tulonsiirtojärjestelmän muutokset vaikuttavat työttömien käyttäytymiseen. Lisääkö esimerkiksi palkkatyön verotuksen keventäminen työn tarjontaa vai ei? Kaavamaisen laskelmien lisäksi rätä on tarkasteltu todellista käyttäytymistä kuvaavien aineistojen ja kyselyiden avulla.

I. Virjon ja S. Ahon (2001) tulkinnan mukaan meillä on varsin vähän tietoa Suomessa työnhakuun vaikuttavista tekijöistä ja työnhakuaktiivisuudesta. Tutkijat toteavat kyselyyn perustuvassa tutkimuksessaan, että ainoastaan työn tärkeydellä ansiotulon lähteenä oli itsenäistä selitysoimaa työllistymisen osalta. Perhe-elämän tai harrastusten tärkeyttä mittaavat muuttujat eivät selittäneet työllistymistä. Tutkimus kumosikin osaltaan oletuksia siitä, että vapaa-ajan priorisointi olisi huomattava työllistymisen estäjä.

Useat muutkin tutkimukset osoittavat, ettei sosiaaliturva ole välttämättä työllistymisen esteenä. Yksinhuoltajien on todettu pysyvän työssä, vaikka he pystyisivätkin kasvattamaan tulojaan siirtymällä työelämästä tulonsiirtojen varaan (Forssén & Hakovirta 1998). Vuonna 1996 peräti 13 prosentilla tanskalaisista naistyöntekijöistä ja kuudella prosentilla miestyöntekijöistä oli alhaisemmat ansiot kuin ne, jotka he olisivat saaneet työttömyysturvan avulla, mutta valtaosa heistä kävi kuitenkin töissä (Pedersen & Smith 2001).

Tutkimukset osoittavat työttömien työllistyneen myös Suomessa siitä huolimatta, että kotitalouden käytettävissä olevat tulot ovat pudonneet. P. Holm ja T. Kyrrä (1997) tutkivat eri rekisteriaineistoja yhdistelemällä, miten tulot vaikuttavat työttömien työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Tutkijat tarkastelivat työttömyysloukkua eli tilanteita, joissa työttömien tulot eivät nouse lainkaan tai nousevat vain vähän, mikäli he siirtyvät työttömyyskorvaukselta palkkatyöhön. Tässä tapauksessa työttömyysloukun raja määriteltiin siten, että työllistyäkseen työttömän pitäisi saada työstä vähintään 10 prosenttia suuremmat käteen jäävät tulot kuin työttömänä ja että hän suostuisi työhön vain ominaisuuksiaan vastaavalla palkalla. Näin laskettuna 1990-luvun

alkuvuosina oli 13 prosenttia työttömistä työttömyysloukussa, toisin sanoen työllistyminen ei näiden henkilöiden kohdalla ollut taloudellisesti kannattavaa. Kuitenkin 31 prosenttia näistä henkilöistä oli työllistynyt. Kannustinloukkujen merkitystä kyseenalaistivat myös ne saman tutkimuksen tulokset, joiden mukaan yksinhuoltajat työllistyivät avoimille työmarkkinoille keskimäärin paremmin kuin yksinäiset, vaikka yksinäisillä oli paremmat kannustimet työllistyä. Lapsettomat perheet työllistyivät huonommin kuin lapsiperheet, vaikka heillä oli paremmat kannustimet.

Yhteenvetona voidaan todeta kannustintutkimusten todistavan paradoksaalisesti ainakin osittain työssäkäynnin sosiologisten selitysten puolesta: kannustimien lisäksi myös muut tekijät vaikuttavat työssäkäyntiin. Tutkimukset toki osoittavat, että kannustimet vaikuttavat työvoiman tarjontaan. Vaikutus ei ole kuitenkin yhtä voimakasta ja ilmeistä kuin kannustinloukkulaskelmat osoittavat.

Kannustimien simulaatiot

Edellä kuvattujen kannustintutkimusten ongelmana on se, että aineistot valmistuvat myöhään ja niiden hankkiminen ja käyttö on monimutkaista. Erityisesti laman aikana tarvittiin nopeaa tietoa sosiaaliturvaan tehtävien muutosten vaikutuksesta. Tärä tarjosivat edellä mainitut kaavamaiset kannustinlaskelmat.

Kannustinlaskelmat perustuvat niin sanottuihin mikrosimulatioihin. Mikrosimuloinnin tarkoituksena on luoda malli todellisuudessa tapahtuvista muutoksista simuloimalla niitä yksiköitä, jotka muodostavat muutosten kohteena olevan ryhmän (Natsem, 2002). Kannustinlaskelmissa simuloidaan työttömiä, joiden kannustimissa tapahtuu muutoksia.

Siinä, missä aineistoihin perustuva mikrosimulointi suoritetaan väestöä edustavalle mikrodatalle eli todellisille tulonsaajille, fiktiivisen mikrosimulaation kohteena on kuvitteellinen esimerkkisyksilö, -kotitalous tai -perhe. Simuloinnin tuloksena on arvio siitä, miten kuvitteellisen yksikön tulot muuttuvat annettujen sääntöjen mukaisesti. Tästä seuraa luonnollisesti, että tulokset ovat erittäin herkkiä esimerkkitapauksia koskeville oletuksille (Sallila & Kosunen 1998; Hiilamo 2000; Sallila 2001).

Keskeisiä käsitteitä kannustinloukkujen simu-

loinnissa ovat efektiivinen marginaaliveroaste ja kynnyspalkka. Efektiivinen marginaaliveroaste kertoo, kuinka suuri osa bruttotulojen lisäyksestä jää saamatta kasvavien verojen, pienentyvien tarveharkintaisten tulonsiirtojen ja lisääntyvien palvelumaksujen vuoksi. Yksinkertaisen määritelmän mukaan henkilö tai kotitalous on tuloloukussa, kun efektiivinen marginaaliveroaste nousee 100 prosenttiin. Kynnyspalkka kuvaa alinta bruttopalkkaa, millä saavutetaan sama käytettävissä oleva tulo kuin työttömänä ollessa. Kynnyspalkan taso määräytyy vähimmäisturvan perusteella ja kertoo sen rajan, jonka jälkeen palkkatason nousu parantaa työhön menevän taloudellista asemaa.

Fiktiivisiä mikrosimulointia on suoritettu aineistoihin pohjautuvan mikrosimuloinnin kustannuksella muun muassa siitä syystä, ettei työttömyysloukkuja, nettokorvausasteita ja kynnyspalkkoja voida laskea Suomessa yleisimmin käytetyn mikrosimulointimallin eli SOMA:n avulla (vrt. Sallila 2001, 7).

Yleistettävyyden ongelma

Fiktiivisen mikrosimulaation yleinen ongelma on yleistettävyyden puute (Haataja 1995, 25). Huolellisinkaan esimerkki ei voi kuvata koko ilmiötä; toisaalta esimerkkien määrän kasvattaminen heikentää kokonaiskuvan saamista.

Yksi ratkaisu on käyttää muutamia yleisiksi uskottuja tapauksia. Tällöin ongelmaksi muodostuu tapausten vertailtavuus: miten arvioida muutosten vaikutuksia eri perhetyypeissä. Perinteisesti ongelma on ratkaistu tasoitamalla tuloja eli käyttämällä ekvivalenssiskaaloja. Kannustintutkimuksissa näin ei kuitenkaan ole menetelty (esim. Niinivara 1999; Parpo 2001). Tämän seurauksena tulokset yliarvioivat kannustimissa tapahtuneiden muutosten vaikutuksia pienissä kotitalouksissa.

Kannustimia koskevissa esimerkkilaskelmissa on ollut usein esillä ääritapauksia. Tyyppiperheinä on käytetty pienten lasten perheitä, joissa on vähintään yksi alle kouluikäinen lapsi (esim. Kannustinloukkutyöryhmän ..., 1996; Autio & Kurjenoja 1998; Kurjenoja 2000). Näin on voitu perustella mahdollisimman monien päällekkäisten etuuksien ja tulosisidonnaisten päivähoitomaksujen sisällyttäminen laskelmiin. Lapsiperheiden käyttämistä saattaa selittää se, että muiden työttömien kotitalouksien (joita valtaosa on) kynnyspalkat jäävät niin alhaisiksi, ettei niiden pitäisi olla työ-

listymisen esteenä (Punakallio 2001, 5–10, 24). M. Punakallion mukaan nykyinen palkkataso sekä tulonsiirto- ja verojärjestelmä kannustavat työnhakijoita töihin myös matalapalkka-aloilla.

Ääritapausten valitseminen sisältää sen vaaran, että tapaukset yleistetään koskemaan laajempia ryhmiä. Vuonna 2001 suomalaisista kotitalouksista oli 12,2 prosenttia sellaisia, joissa oli alle 7-vuotiaita lapsia (Asuinolot ..., 2002). Näistä esimerkiksi Aution ja Kurjenon (1998) käyttämiä kahden alle kouluikäisen lapsen kotitalouksia oli 3,7 prosenttia. Toisin sanoen laskelmat koskevat vain vähäistä väestöryhmää.

Edellä todettujen rajoitusten vuoksi laskelmat eivät voi kuvata yleisemmin kannustimien roolia ja merkitystä edes taloudellisesta näkökulmasta. Niitä voidaan toki käyttää paikallistamaan ja havainnollistamaan tulonsiirtojärjestelmän riskialueita. Tällöin kyse on kuitenkin ääritapauksista.

Laskelmien oletukset

Esimerkkilaskelmien laatiminen vaatii oletusten tekemistä paitsi perherakenteesta myös lukuisista muista seikoista, joihin kuuluvat lasten hoitovaihtoehtot, tuloverot ja eräät menoerät (esim. asuntolainan korot tai vuokrat sekä työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut¹) (Hiilamo 2000). Oletusten tekemiseen liittyy ilmiö, joka tunnetaan nimellä ”varis tervatulla katolla”: mitä enemmän oletuksia tehdään, sitä paremmin laskelmat kuvaavat todellisia tapauksia ja sitä huonommin yleistä kehitystä, mitä vähemmän oletuksia tehdään, sitä heikommin laskelmat kuvaavat todellisia tapauksia mutta sitä paremmin yleistä kehitystä.

Vero- ja tulonsiirtojärjestelmää simuloivat mallit ovat luonteeltaan lineaarisia eli kuvaavat yleensä sitä, miten käytettävissä olevat tulojen määrä ja rakenne muuttuvat palkkatulojen lisääntyessä

¹Tulonsiirroilla elämisen ja työssäkäynnin vertailua vääristää myös se, ettei käytettävissä olevia tuloja laskettaessa oteta huomioon työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuja ja niihin sisältyviä työttömyyskassan jäsenmaksuja. Tulonsiirroilla eläminen vaikuttaa kannattamattomammalta, jos laskelmissa ei ole mukana työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuja, olkoonkin että ne ovat verotuksessa vähennyskelpoisia. Toisaalta työssä käyvät voivat vähentää ansioistaan työmatkakuluja ja muita tulonhankkimiskuluja, mutta tulonsiirroilla elävillä ei ole mahdollisuutta tähän. Toisin sanoen ansiotulojen verotus on tästäkin syystä kevyempää kuin samansuuruisten tulonsiirtojen verotus.

(Niinivaara 1999, 6–13; Autio & Kurjenoja 1998; Kurjenoja 2000; Parpo 2001, 53–65). Todellisuudessa tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyy kuitenkin hallinnollisia viiveitä, paikallisten käytäntöjen eroja sekä suoranaisia virheitä. Näin ollen tulonsiirtojärjestelmä ei ole yksittäisen kansalaisen näkökulmasta yhrä joustava ja tuilla keinotteluun houkutteleva kuin laskelmat antavat ymmärtää.

Kannustintutkimuksissa oletetaan myös, että kaikki tukiin oikeutetut hakevat kaikkia heille kuuluvia etuuksia. Toisin sanoen alikäyttöä ei esiinny. Todellisuudessa läheskään kaikki eivät hae etuja, joihin he olisivat oikeutettuja (Heikkilä 1990; Virjo 1999).

Päivähoitomaksujen osalta ongelmaksi muodostuu se, että vuosina 1990–1997 kunnat saivat laskea sosiaali- ja terveysministeriön korvausluokkien tuloajajasuosituksia muiden kuin niin sanotun nollamaksuluokan eli alimman tuloluokan kohdalla. Käytäntö perheen maksuluokan määrittämisessä vaihteli kunnittain (Jantunen & Pekonen-Sjöblom 1996, 27).² Päivähoitoikäisten lasten perheiden kannustimia koskevat laskelmat eivät voineet näin ollen antaa yhdenmukaista kuvaa koko maan tilanteesta.

On luontevaa olettaa, että työssä käyvien perheiden alle kouluikäiset lapset ovat päiväkodissa. Ongelmia synnyttää työttömyydestä kärsivien perheiden lasten hoito: ovatko lapset päiväkodissa vai kotona työttömän puolison tai työttömien puolisoitten hoidossa. Työttömyysloukun arvioimisen kannalta tärkeä tekijä on myös se, kuinka pitkään työllistyneen henkilön lapsen oletetaan

²Toisissa kunnissa päätöksen teki päiväkodin johtaja, toisissa taas päivähoitovirasto tai sosiaalilautakunta. Maksuluokan päättäminen vaati muun muassa vanhempien toimittamien palkkatodistusten tulkintaa, yhteenlaskettujen tulojen oikeellisuuden varmistamista ja vertailua verotietoihin. Monilla päiväkodin johtajilla ei ollut mahdollisuuksia tutkia tietojen luotettavuutta. Käytäntö saattoi johtaa perheen sijoittamiseen väärään maksuluokkaan. Vuosina 1990–1997 koskevat laskelmien ongelmana on se, ettei Suomessa ollut saatavilla tietoja eri kuntien tietoihin perustuvista keskimääräisistä päivähoitomaksuista kuin vuoden 1994 osalta (Forssén 1995). Tuolloin tuloajat poikkesivat huomattavasti kuntien välillä: kahden päivähoitolapsen kahden huoltajan perhe saattoi joutua maksamaan vuodessa 23 595 markkaa enemmän päivähoitomaksuja kuin toisessa kunnassa asunut samantyyppinen perhe (Forssén 1995). Toisin sanoen kannustinlaskelmien päivähoitomaksujen tuloajajia koskevilla oletuksilla oli huomattava vaikutus laskelmien lopputulokseen.

olevan päivähoidossa. Pienipalkkaiset työt voivat olla osa-aikaisia, jolloin päivähoidon tarve on myös osa-aikaista ja maksut ovat sen myötä alhaisempia. Laskelmissa työttömyysloukku on saatu näyttämään suuremmalta olettamalla, että osa-aikaisenkin työllistyminen johtaa lapsen siirtymiseen kotihoidosta täysipäiväiseen päivähoitoon (Parpo 2001).

Kuten edellä on osoitettu, kannustinlaskelmien mukaan työttömyysloukkuihin voivat joutua lähinnä pienten lasten perheet. Suomalaisen perhepolitiikan keskeisenä tavoitteena on ollut jo vuodesta 1985 tarjota alle kolmivuotiaiden lasten vanhemmille vaihtoehto hoitaa lapsia kotona kotihoidon tuen turvin (Hiilamo 2002). Toisin sanoen perhepolitiikka on pyrkinyt vähentämään työnteon kannustimia niissä perheissä, joissa on alle kolmivuotiaita lapsia. On perusteltua kysyä, miksi kannustinlaskelmissa pitäisi tarkastella niitä perheitä, jotka ovat valinneet lasten kotihoiton (vrt. Salmi 2001).

Vieläkin vaikeampaa on tehdä asumistukea koskevia oletuksia. Ensinnäkin laskelmissa lähdetään liikkeelle siitä, että kaikki hakevat ja saavat asumistukea. Kelan ja Stakesin tutkimusprojekti vähimmäisturvaetuksien päällekkäisyyksistä on tuottanut aineiston, jossa rekisterien yhdistelyn perusteella voidaan selvittää etujen päällekkäisyyttä kotitalous- ja yksilökohtaisesti. Yksilökohtaisen aineiston mukaan marraskuussa 2000 hieman yli puolet (51,7 %) työmarkkinatuen saajista ei saanut asumistukea. Tulos puolustaa työttömyysloukkujen tarkastelua myös niissä tapauksissa, joissa kotitaloudet eivät saa asumistukea. Tällaisia tapauksia laskelmat eivät ole kuitenkaan sisältäneet.

Asumistuen määräytymiseen vaikuttavat ruokakunnan yhteenlaskettujen kuukausitulojen lisäksi asumismenot, henkilöluku, omaisuus sekä asunnon pinta-ala, ikä, lämmitysjärjestelmä ja sijaintikunta. Jo tekijöiden lukumäärä osoittaa, että keskimääräisen asumistuen arviointi on erittäin vaikeaa. Tärkein asumistukea koskeva oletus liittyy asumiskustannusten määrään. Mikäli asumiskustannukset oletetaan suuriksi, oletus vaikuttaa paitsi asumistuen myös toimeentulotuen tasoon. Tämä johtuu siitä, että toimeentulotuki voi korvata seitsemän prosentin omavastuun jälkeen ne asumiskulut, joita asumistuki ei kata. Kannustinloukkujen suuruutta ja niistä kärsivien määrää voidaan kasvattaa huomattavasti oletamalla asumiskustannukset erittäin suuriksi.

Edellä kuvatut esimerkit osoittavat, että ole-

tuksilla on ratkaiseva vaikutus kannustinlaskelmien tuloksiin. Laskelmien luottavuutta voidaan parantaa paitsi perustelemalla oletuksia myös laske-
malla tuloksia vaihtoehtoisin oletuksin.

Simulaatioiden tulokäsitteet

Arvioitaessa työttömyysturvan suhdetta palkkatyöhön ongelmia tuottaa palkan määrittely. Mitä laajempaa palkkakäsitettä käytetään, sitä enemmän vaaditaan jälleen erilaisia oletuksia. Toisaalta suppea palkkakäsite vähentää laskelmien luottavuutta. Tutkimuksissa on käytetty usein hyvin suppeaa palkan käsitettä eli kuukausittaista rahapalkkaa (esim. Autio & Kurjenoja 1998; Kurjenoja 2000; Niinivaara 1999; Parpo 2001). Tällöin laskelmat eivät ota huomioon kaikkia taloudellisia etuja, joita työhön siirtyminen tuottaa.

Työsuhteisessa työssä palkansaaja saa työsopimuslakiin, työehtosopimuksiin ja työpaikkakoh-
taisiin järjestelyihin perustuvia rahallisia korvauksia, jotka eivät näy suoraan kuukausipalkassa. Yksi mahdollisuus arvioida näiden erien vaikutusta palkkaan on tarkastella työnantajien palkkakustannusten rakennetta. Teollisuuden muut palkkaerät nostivat tehdyn työajan rahapalkkaa vuonna 2001 yhteensä 38,8 prosentilla (Palkkatilastokatsaus..., 2002, 16). Suurin vaikutus oli vuosilomapalkoilla (19,3 %). Muita eriä olivat vapaapäivien palkat, muut palkat, sairausajan palkat (myös palkka sairaan lapsen hoitoajalta) ja tuloperusteiset erät. Näiden erien sisällyttäminen esimerkkilaskelmiin on sikäli perusteltua, että siirtymässään työsuhteeseen työhön henkilö tulee oikeutetuksi kyseisiin palkkaeriin. Poikkeuksen muodostavat niin sanotut keikkatyöt. Niiden määrä on kuitenkin vähäinen.

Toinen rahapalkan huomattavin puute on se, ettei se ota huomioon työssäkäynnin vaikutusta sosiaaliturvaan. Siirtyminen työhön parantaa sekä sosiaaliturvan laajuutta että sen tasoa. Työn kautta työtön tulee oikeutetuksi ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan (ja työttömyyseläkkeeseen), joka on tasoltaan selvästi parempi kuin työmarkkinatuki, eikä sisällä tarveharkintaa. Työtulot nostavat myös äitiys- ja vanhempainpäivärahaa. Sairauspäivärahaa ei vuosina 1996–2001 myönnetty lainkaan niille, joilla ei ollut aikaisempia ansioita. Työssäkäynti vaikuttaa selvimmin eläketurvaan, koska työssäolo kartuttaa työeläkettä.

Näiden erien arvioiminen on vaikeampaa kuin

suorien rahallisten korvausten. Yksi mahdollisuus on jälkeen tarkastella asiaa työnantajien kustannusten näkökulmasta. Vuonna 2001 sosiaalivakuutusmaksut (työnantajan työeläkemaksu, sosiaaliturvamaksu, työttömyysvakuutusmaksu, tapaturmavakuutusmaksu ja muut vakuutusmaksut) nostivat kokonaispalkkaa (tehdyn työajan palkka + kokonaispalkkat) yhteensä 23,5 prosentilla. Muut palkkaerät sekä sosiaalivakuutusmaksut korottivat tehdyn työajan palkkaa yhteensä 72,9 prosentilla.

Työttömyysloukkulaskelmat lähtevät liikkeelle siitä, että yksilöt maksimoivat taloudellisia etujaan. Johdonmukaisuuden nimissä työssäkäynnin taloudellisuutta koskevilla laskelmissa olisi otettava huomioon rahapalkan lisäksi tulevat muut palkkaedut sekä palkkasuhteen sosiaaliturvaa parantava vaikutus. Näin meneteltäessä kynnyspalkat nousisivat ja nettotulot kasvaisivat nopeammin palkkatulojen lisääntyessä, ja lopputuloksena työttömyysloukut vaikuttaisivat nykyistä selvästi vähäisemmältä ongelmalta.

Ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen lisäksi työsuhte voi sisältää muitakin taloudellisia etuja, jotka eivät näy rahapalkassa. Näitä ovat erilaiset terveydenhuollon ja vapaa-ajanvieton edut (esimerkiksi ilmaiset yksityislääkärikäynnit osana työterveyshuoltoa, työkykyä ylläpitävä toiminta, liikunta-alennukset, lomamökit). Vielä laajempi palkkakäsite voi sisältää esimerkiksi työssä tapahtuvan koulutuksen tai muun inhimillisen pääoman lisäyksen. Näiden etujen arvioiminen vaatii kuitenkin jo monia oletuksia. Vaarana on tällöin, että oletusten lisääminen yhä edelleen kasvattaa mahdollisuuksia tulosten muokkaamiseen. Toisaalta näiden tekijöiden huomioon ottaminen tuo kannustinlaskelmia lähemmäksi sosiologista lähestymistapaa työnteon kannustimiin.

Johtopäätökset

S. Ringenin (1988) mukaan köyhyys voidaan määritellä ja sitä voidaan mitata suoraan elinolosuhteiden ja kulutuksen avulla tai epäsuorasti tulojen avulla. Ringenin kritiikki koskee sitä, että tutkimuksessa on usein yhdistetty suora määritelmä epäsuoraan mittaustapaan. Kannustintutkimukseen liitettynä voidaan kysyä, arvioivatko kotitaloudet kannustimissa tapahtuneiden muutosten vaikutuksia tulojensa vai elinolosuhteidensa ja kulutuksensa perusteella.

Ensiksi mainittu eli tuloihin perustuva tapa on epäsuora siinäkin mielessä, että kotitalouksien on vaikea arvioida eri tulonsiirtojen yhteisvaikutuksia kulutusmahdollisuuksiinsa. Kuten laskelmat kuvaavat, kannustimissa tapahtuneet muutokset välittyvät monimutkaisen järjestelmän kautta. Sen sijaan työttömän työllistyminen vaikuttaa suoraan kotitalouden elinolosuhteisiin ja kulutukseen. Kysymys on esimerkiksi työvaatteiden hankinnasta, lastenhoitojärjestelyistä tai jopa asuinpaikan vaihdoksesta. Toisin sanoen kannustavuus ei ole välittömästi sitä, miten kotitalouden tulot muuttuvat, vaan sitä, mitä tapahtuu elinolosuhteissa ja kulutuksessa. Laajemmassa tarkastelussa mukaan on otettava työssäkäyntiin sosiaalisesti kannustavat tekijät.

Kannustinpuheen määrä ja asema sosiaalipoliittisessa keskustelussa huomioon ottaen on hämmästyttävää, miten vähän kritiikkiä kannustinlaskelmat ovat saaneet osakseen. Ne on useissa tapauksissa otettu kritiikitriä päätöksenteon pohjaksi. Olennaisin kysymys on, kuinka hyvin fiktiiviset laskelmat kuvaavat sitä, miksi ihmiset käyvät töissä.

Laskelmien tekijät lähtevät hakemaan vastausta taloustieteen näkökulmasta, mutta eivät onnistu siinä kovin hyvin. Laskelmat koskevat usein ääritapauksia ja niissäkin kaavamaisia tilanteita. Etujen hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät tilanteet ovat todellisuudessa paljon monimutkaisempia kuin ne, joita esimerkkilaskelmat kuvaavat. Suppea palkkakäsite ja oletukset suurista asumiskustannuksista liioittelevat työttömyysloukkujen määrää ja kokoa. Kärjistyksiin perustuvien laskelmien ongelmana on se, että löydetty ongelmat saattavat muuttua yleisemmiksi ongelmiksi, jotka ohjaavat sosiaalipolitiikan sisältöä (Sallila 2001, 8). Tällöin näennäisesti rationaaliset tulokset voivat syrjäyttää perusteellisemman tutkimuksen.

Näin näyttää valitettavasti myös tapahtuneen. Kannustinlaskelmien pohjalta laaditut sosiaaliturvan heikennykset näyttävät koskeneen selvästi laajempia ryhmiä kuin ne, joiden on voitu osoittaa olevan loukuissa. Asumistukea tai työttömyysturvaa saaneet ovat kärsineet siitä, että jotkut saavat molempia etuuksia. Kaikki kotihoidon tukea saavat perheet ovat menettäneet, koska joidenkin perheiden on arvioitu välttävän työnteon liian korkean tuen vuoksi.

Esimerkkilaskelmia täydentävä tapa työttömyysloukkujen tutkimiseen voisi perustua elinolotutkimuksiin, joiden tavoitteena olisi sel-

vittää, miten siirtyminen työttömyydestä työhön muuttaa kulutusta ja elinolosuhteita ja mikä on verotuksen ja tulonsiirtojen vaikutus tässä prosessissa.

Työttömien kannustimia koskevia asenteita voidaan selvittää kyselyiden avulla.

KIRJALLISUUS

- ASUINLOLOT. Asuinkunnat 2001. Helsinki: Tilastokeskus, 2002
- ASUMISTUEN YHTEENSOVITUSTYÖRYHMÄN MUISTIO. Toimeentuloturvajärjestelmän analyysi ensi- ja viimesijaisen turvan ja kannustavuuden kannalta. Ympäristöministeriön moniste 86. Helsinki: Ympäristöministeriö, 2001
- AUTIO, S. & KURJENOJA, J.: Miten kävi kannustinloukun? Laskelmia verojen, tulonsiirtojen ja palvelumaksujen vaikutuksista esimerkkiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin. Verotietoa 15. Helsinki: Veromaksajat, 1998
- FORSSÉN, K.: Päätöksentento hajauttaminen. Esimerkkinä lasten päivähoito maksupoliittikka. Talous & yhteiskunta 33 (1995): 3, 26–38
- FORSSÉN, K. & HAKOVIRTA, M.: Work Incentives in Single Parent Families. Sosiaalipoliittikan laitos. Series B/15. Turku: The University of Turku, 1998
- HAATAJA, A.: Tulonsiirtomallit sosiaalipoliittikan arvioinnissa. Sarja A:7/1995. Sosiaalipoliittikan laitos. Turku: Turun yliopisto, 1995
- HEIKKILÄ, M.: Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa: Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa. Helsinki: Sosiaalihallitus, 1990
- HEIKKILÄ, M. & KARJALAINEN, T. & LIHR, S. & NIINIVAARA, R.: Perhekustannusten tasausjärjestelmä Suomessa. Latuma-projektin loppuraportti. Sosiaalihallituksen julkaisuja 4:1980. Helsinki: Sosiaalihallitus, 1980
- HIILAMO, H.: Perhepolitiikka mikrotasolla 1991–1999. Yhteiskuntapolitiikka 65 (2000): 6, 502–519
- HIILAMO, H.: The Rise and Fall of Nordic Family Policy? Historical Development and Changes During the 1990s in Sweden and Finland. Research Reports 125. Helsinki: Stakes, 2002
- HOLM, P. & KYRÄ, T.: Tulojen vaikutus työmarkkinasiihtymisiin. Tutkimuksia 40. Helsinki: VATT, 1997
- JAHODA, M. & LAZARSFELD, P. & ZEISEL, H.: Mariental. The Sociography of an Unemployed Community. Chicago: Aldine Atherton, 1971
- JANTUNEN, R. & PEKONEN-SJÖBLÖM, M.: Elinkustannusten sietämätön keveys? Tutkimus kunnallisten verojen ja maksujen vaikutuksista perheiden tuloihin KuntaSuomi 2004 -kunnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1996
- KANNUSTINLOUKKUTYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1996/5. Helsinki: 1996
- KORTTEINEN, M. & TUOMIKOSKI, H.: Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki: Hanki ja jää, 1998
- KURJENOJA, J.: Tuloverotus lääkkeenä kannustinloukuun. Laskelmia verojen, tulonsiirtojen ja palvelumaksujen vaikutuksista esimerkkiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin. Verotietoa 24. Helsinki: Veromaksajat, 2000
- LAINE, V. & UUSITALO, R.: Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. Tutkimuksia 74. Helsinki: VATT, 2001
- NATSEM. National Centre for Social and Economic Modelling. About Microsimulation. <http://www.natsem.canberra.edu.au/about/microsimulation/micro.html>. 30.10.2002
- NIINIVAARA, R.: Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Tutkimukset ja selvitykset 4/99. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 1999
- PALKKATILASTOKATSAUS 2001. Toukokuu 2002. Helsinki: Teollisuus ja Työnantajat, 2002
- PARPO, A.: Tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät tuloloukut. Raportteja 262. Helsinki: Stakes, 2001
- PEDERSEN, J. P. & SMITH, A.: Unemployment Traps: Do Financial Dis-incentives Matter? Working Paper 01-01. The Aarhus School of Business 2001
- PUNAKALLIO, M.: Työn kannattavuus työntekijän ja työnantajan näkökulmasta. Helsinki: Palvelutyönantajat, 2001
- RINGEN, S.: Direct and indirect measures of poverty. Journal of Social Policy 17 (1988): 3, 351–365
- SALLILA, S.: Tuloloukut nyky- ja perustulorajajärjestelmässä. Aiheita 22/2001. Helsinki: Stakes, 2001
- SALLILA, S. & KOSUNEN, V.: Arvailusta arviointiin? Esimerkki staattisen mikrosimulaatiomallin käyttömahdollisuuksista verotuksen ja sosiaaliturvan muutosehdotusten arvioinnissa. Aiheita 25/1998. Helsinki: Stakes, 1998
- SALMI, M.: Mihin kotihoidon tuen pitää kannustaa? Yhteiskuntapolitiikka 66 (2001): 3, 284–286
- TULONSIIRTOJÄRJESTELMIEN UUELLEENARVIOINTIIN PIKAISESTI. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1994: 17. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 1994
- TUOVINEN, M.: Tulonsiirto- ja verojärjestelmän vaikutukset työvoiman tarjontaan. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2000
- TYÖMARKKINOILTA SYRJÄYTYMINEN, TULONJAKO JA KÖYHYYS. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2001/13. Helsinki 2001
- VIRÉN, M.: Verotuksen ja sosiaalietujen vaikutus kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Taloustieteen laitoksen tutkimusraportteja 45. Turku: Turun yliopisto, 1994
- VIRJO, I.: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. Julkaisematon pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto, 1999
- VIRJO, I. & AHO, S.: Työnhakuaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät. Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2001, 55–76
- ZAWADSKI, B. & LAZARSFELD, P.: The Psychological Consequences of Unemployment. Journal of Social Psychology 7 (1935): 6, 224–251.